Budget
2004-2005

Corriger le déséquilibre fiscal

Québec

104-03814/

Budget
2004-2005

Corriger le déséquilibre fiscal

Finances Québec

Budget 2004-2005
Corriger le déséquilibre fiscal

ISBN 2-550-42375-5
Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2004
Date de parution : mars 2004
© Gouvernement du Québec, 2004

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES I

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET SCHÉMAS II

MESSAGE DU MINISTRE DES FINANCES III

INTRODUCTION 1

1. LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX FRAGILISENT LES FINANCES DU QUÉBEC 3

1.1 Évolution récente des transferts fédéraux 3
1.2 Mesures visant à reporter l'impact des baisses aux transferts fédéraux 5

2. PÉRÉQUATION : UNE RÉFORME MAJEURE S'IMPOSE 9

2.1 Une norme qui demeure inadéquate 10
2.2 Une solution arbitraire pour corriger les lacunes majeures de l'assiette des impôts fonciers 13
2.3 Une couverture des revenus des provinces qui demeure incomplète 17
2.4 Un mécanisme de lissage qui retarde les améliorations du programme de péréquation 18
2.5 Les impacts financiers des demandes du Québec 20

3. SANTÉ : LA CONTRIBUTION FÉDÉRALE DE 16 % EST INSUFFISANTE 23

4. CORRIGER LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL 27

4.1 Reconnaître l'existence du déséquilibre fiscal 27
4.2 Négocier simultanément la péréquation et le financement de la santé 31
4.3 Des correctifs à mettre en place graduellement 33

ANNEXE : FONCTIONNEMENT DE LA PÉRÉQUATION 35

1. Le programme de péréquation canadien 35
2. Le calcul des droits de péréquation 36

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET SCHÉMAS

TABLEAU 1	TRANSFERTS FÉDÉRAUX AU QUÉBEC, AVANT REPORT ET ÉTALEMENT DES BAISSES	3
TABLEAU 2	IMPACT AU QUÉBEC DE L'ANNONCE FÉDÉRALE DE FÉVRIER 2003 SUR LA SANTÉ	5
TABLEAU 3	IMPACT AU QUÉBEC DES MESURES DE REPORT ET D'ÉTALEMENT DES BAISSES AUX TRANSFERTS FÉDÉRAUX	7
TABLEAU 4	IMPACTS FINANCIERS DES PROPOSITIONS DU QUÉBEC, 2004-2005	20
TABLEAU 5	IMPACT AU QUÉBEC DES PROPOSITIONS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET DU QUÉBEC AU TITRE DU RENOUVELLEMENT DE LA PÉRÉQUATION	21
TABLEAU 6	SOLDES BUDGÉTAIRES DES PROVINCES ET TERRITOIRES	28
TABLEAU 7	SURPLUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL APRÈS SES NOUVELLES INITIATIVES EN MATIÈRE DE DÉPENSES ET DE BAISSES D'IMPÔT	30
TABLEAU 8	IMPACT D'UNE HAUSSE DE 1 MILLIARD DE DOLLARS DU TCSPS FINANCÉE PAR UNE BAISSE ÉQUIVALENTE DE LA PÉRÉQUATION	32
TABLEAU 9	IMPACT DES PROPOSITIONS POUR LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET LE RENOUVELLEMENT DE LA PÉRÉQUATION, 2004-2005 À 2009-2010	33
TABLEAU A1	DROITS DE PÉRÉQUATION POUR LE QUÉBEC, L'ONTARIO ET LES PROVINCES BÉNÉFICIAIRES, 2003-2004	39

GRAPHIQUE 1	PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION DU QUÉBEC, AVANT REPORT ET ÉTALEMENT DES BAISSES	4
GRAPHIQUE 2	DROITS DE PÉRÉQUATION ET IMPACT DU MÉCANISME DE PLANCHER REMBOURSABLE AU QUÉBEC EN 2004-2005	6
GRAPHIQUE 3	CAPACITÉ FISCALE DU QUÉBEC AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2003-2004	11
GRAPHIQUE 4	CAPACITÉ FISCALE AUX RESSOURCES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES ET AUX RESSOURCES HYDRAULIQUES	11
GRAPHIQUE 5	VALEURS FONCIÈRES RÉSIDENTIELLES ET ASSIETTE RÉSIDENTIELLE ACTUELLE À LA PÉRÉQUATION	16
GRAPHIQUE 6	ÉVOLUTION DES REVENUS DE PÉRÉQUATION AU QUÉBEC DE 1990-1991 À 2003-2004	18
GRAPHIQUE 7	CONTRIBUTION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DES DÉPENSES DES PROVINCES ET TERRITOIRES EN SANTÉ, EN ÉDUCATION ET EN SERVICES SOCIAUX	24
GRAPHIQUE 8	DEMANDE DES PREMIERS MINISTRES À L'ÉGARD DE LA CONTRIBUTION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ	25
GRAPHIQUE 9	SOLDES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DE L'ENSEMBLE DES PROVINCES ET TERRITOIRES, 2001-2002 À 2019-2020	29
GRAPHIQUE A1	PÉRÉQUATION EN PROPORTION DES REVENUS BUDGÉTAIRES DES PROVINCES, 2002-2003	36
GRAPHIQUE A2	CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2003-2004	40

SCHÉMA 1	FORMULE ACTUELLE POUR LA PORTION RÉSIDENTIELLE DE L'ASSIETTE DES IMPÔTS FONCIERS	14
SCHÉMA 2	PROPOSITION FÉDÉRALE DE LISSAGE DES DROITS DE PÉRÉQUATION	19
SCHÉMA 3	PROPOSITION FÉDÉRALE DE MISE EN PLACE GRADUELLE DU RENOUVELLEMENT DE LA PÉRÉQUATION DE 2004	19
SCHÉMA 4	PROJECTIONS DE LA DETTE FÉDÉRALE	30
SCHÉMA A1	FORMULE DE CALCUL DES DROITS DE PÉRÉQUATION	37
SCHÉMA A2	CALCUL DES DROITS DE PÉRÉQUATION DU QUÉBEC À L'ASSIETTE DES TAXES SUR LE TABAC, 2003-2004	38

MESSAGE DU MINISTRE DES FINANCES

J'ai eu le plaisir, il y a quelques années, de présider les travaux de la Commission sur le déséquilibre fiscal mise en place par le gouvernement du Québec. En plus de démontrer l'existence d'un déséquilibre fiscal important au sein de la fédération canadienne et de proposer des solutions permettant de le corriger, la Commission a clairement identifié les carences des transferts fédéraux aux provinces comme étant l'une des principales causes de ce déséquilibre.

À titre de ministre des Finances, je suis aujourd'hui, plus que jamais, en mesure de témoigner des contraintes qu'imposent les transferts fédéraux sur les finances publiques du Québec. En effet, l'évolution de ces revenus fragilise les finances publiques du Québec et cela est particulièrement vrai à l'égard de 2003-2004 et de 2004-2005. Dans ce contexte, j'ai dû négocier avec mon homologue fédéral la mise en place de mesures d'urgence pour retarder l'impact des révisions négatives à la péréquation. Toutefois, ces mesures ne corrigent pas les lacunes fondamentales qui affligent les programmes de transferts fédéraux et ne génèrent aucun gain financier durable pour le Québec.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a fait connaître dans son dernier budget les propositions de modifications qu'il entend apporter au programme de péréquation pour les cinq prochaines années. À plusieurs égards, le Québec et les autres provinces bénéficiaires considèrent que les propositions fédérales sont inadéquates. En effet, les modifications envisagées ne permettent pas de réduire significativement les écarts importants de capacité de financer les services publics qui existent entre les provinces et, par conséquent, ne permettent pas au programme de péréquation de respecter l'objectif inscrit à l'article 36(2) de la Constitution.

Enfin, les discussions avec le gouvernement fédéral sur la pérennité de son financement pour la santé s'intensifieront dans les prochains mois et culmineront durant l'été avec une conférence des premiers ministres. Or, malgré les réinvestissements récents du gouvernement fédéral, sa contribution au financement de la santé n'atteint aujourd'hui que 16 % des dépenses provinciales. Ceci est nettement insuffisant compte tenu de l'engagement initial du gouvernement fédéral de financer 50 % de ces dépenses, des surplus énormes dont il dispose et, surtout, de la priorité que les Québécois et les Canadiens accordent à la santé.

Étant donné l'importance de ces enjeux, il m'est apparu essentiel, dans le cadre du Discours sur le budget 2004-2005, *de faire le point sur ces questions. C'est l'objectif que je cherche à atteindre avec la publication du présent document.*

Yves SÉGUIN

INTRODUCTION

Ce document, intitulé *Corriger le déséquilibre fiscal*, fait le point sur les développements récents concernant les transferts fédéraux au Québec et sur la problématique, plus large, des différents déséquilibres fiscaux qui prévalent au Canada, d'abord entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais aussi entre les provinces elles-mêmes.

La première section décrit la baisse importante des transferts fédéraux du Québec entre 2002-2003 et 2004-2005 et présente les mesures mises en place afin de reporter à des années ultérieures une partie de l'impact de cette diminution sur le cadre financier du gouvernement du Québec.

La seconde section aborde les enjeux soulevés par le renouvellement du programme de péréquation. Ce programme est révisé une fois tous les cinq ans dans le cadre d'un processus permettant aux gouvernements fédéral et provinciaux d'identifier et de discuter des améliorations à apporter au programme. Les modifications au programme doivent prendre effet le 1er avril 2004. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a présenté le 23 mars dernier ses propositions de réforme. Le Parlement fédéral sera bientôt saisi d'un projet de loi visant à rendre effectives les modifications proposées.

La troisième section fait le point sur l'évolution du financement fédéral pour la santé au cours des dernières années. Elle expose également les demandes unanimes des provinces et territoires concernant la contribution financière fédérale en faveur de la santé, et ce, dans le contexte de la Conférence des premiers ministres prévue l'été prochain.

La quatrième section explique la nécessité de négocier simultanément les améliorations à apporter au programme de péréquation et au financement fédéral pour la santé, de manière à s'assurer que les provinces moins nanties disposent, tout autant que les mieux nanties, des moyens financiers nécessaires à la prestation de services publics de qualité, notamment en santé.

1. LES TRANSFERTS FÉDÉRAUX FRAGILISENT LES FINANCES DU QUÉBEC

Les transferts fédéraux versés au Québec auraient diminué de manière dramatique en 2003-2004 et en 2004-2005 sans la mise en place de mécanismes spéciaux visant à reporter à des années ultérieures une partie de l'impact de ces baisses. Cette section fait le point sur l'évolution des revenus de transfert du gouvernement du Québec, décrit les facteurs à l'origine de ces baisses de revenus et présente les mécanismes négociés avec le gouvernement fédéral.

1.1 Évolution récente des transferts fédéraux

Le tableau 1 présente l'évolution récente des revenus de transferts fédéraux du gouvernement du Québec en l'absence des mesures visant à reporter, à des années ultérieures, une partie de l'impact des baisses anticipées. En 2003-2004, si rien n'avait été fait, les transferts fédéraux auraient diminué de 716 millions de dollars par rapport au niveau de 2002-2003. Par ailleurs, les transferts fédéraux auraient diminué de 940 millions de dollars en 2004-2005 par rapport au niveau de 2003-2004, pour s'établir à 7,3 milliards de dollars. Il s'agit donc d'une baisse de 1,7 milliard de dollars entre 2002-2003 et 2004-2005.

TABLEAU 1
TRANSFERTS FÉDÉRAUX AU QUÉBEC, AVANT REPORT ET ÉTALEMENT DES BAISSES
(excluant les organismes consolidés, en millions de dollars)

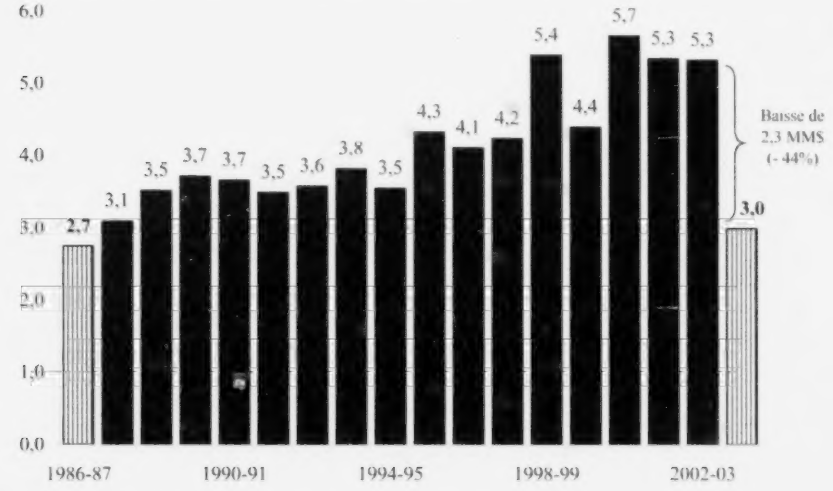
	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Transferts fédéraux	8 932	8 216	7 276
Variation en %	*0,5*	*- 8,0*	*- 11,4*
Dont :			
Péréquation	5 315	2 991	3 800
Variation en %	*- 0,4*	*- 43,7*	*27,0*
Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)	2 648	4 179	2 832
Variation en %	*- 10,5*	*57,8*	*- 32,2*

Source : Ministère des Finances du Québec.

Baisse importante de la péréquation en 2003-2004

En l'absence de mesures, la hausse de 1,6 milliard de dollars du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) en 2003-2004, découlant de l'annonce fédérale sur la santé de février 2003, aurait été plus que compensée par une baisse de 2,3 milliards de dollars de la péréquation. S'établissant à 3 milliards de dollars, les revenus de péréquation auraient connu une chute historique de 44 % et atteint leur plus bas niveau depuis 1986-1987.

GRAPHIQUE 1
PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION DU QUÉBEC, AVANT REPORT ET ÉTALEMENT DES BAISSES
(en milliards de dollars)



Source : Ministère des Finances du Québec.

La baisse importante des paiements de péréquation qu'aurait connue le Québec en 2003-2004 reflète la vigueur relative de son économie en 2002[1] et, surtout, la très grande volatilité des paiements liés à ce programme.

[1] Les paiements de péréquation en 2003-2004 dépendent principalement des variables économiques et fiscales de l'année 2002. Le lecteur trouvera en annexe une explication sommaire du fonctionnement du programme de péréquation.

Non-récurrence en 2004-2005 des fonds fédéraux additionnels à la santé

Malgré une remontée des revenus de péréquation, les transferts fédéraux diminueront de nouveau en 2004-2005, en raison de la non-récurrence de l'essentiel des investissements additionnels en santé annoncés par le gouvernement fédéral en février 2003. En effet, après avoir généré 1,6 milliard de dollars de revenus additionnels au Québec en 2003-2004, l'annonce fédérale n'aura qu'un impact de 352 millions de dollars en 2004-2005, c'est-à-dire une baisse de 1,3 milliard de dollars.

TABLEAU 2
IMPACT AU QUÉBEC DE L'ANNONCE FÉDÉRALE DE FÉVRIER 2003 SUR LA SANTÉ
(en millions de dollars)

	2003-2004	2004-2005
Fonds pour la réforme de la santé	**236**	**352**
Fiducies non récurrentes		
▪ Supplément du TCSPS de 2,5 MM$	587	—
▪ Fonds pour l'équipement diagnostique et médical	352	—
▪ Supplément du TCSPS de 2 MM$	471	—
Sous-total	1 410	—
Total	**1 646**	**352**

Source : Ministère des Finances du Québec.

1.2 Mesures visant à reporter l'impact des baisses aux transferts fédéraux

Dès que la baisse des revenus de transferts fédéraux est devenue évidente, tant pour 2003-2004 que pour 2004-2005, le gouvernement du Québec a entamé des discussions avec le gouvernement fédéral pour en atténuer l'ampleur. Ces discussions ont mené à la mise en place de solutions particulières pour chacune de ces deux années. Notons que toutes les provinces pourront bénéficier des mesures mises en place.

2003-2004 : report et étalement d'une partie des révisions à la baisse de la péréquation et du TCSPS

En 2003-2004, comme il est indiqué précédemment, la baisse des revenus de péréquation traduit surtout l'évolution des données relatives aux impôts sur les profits des sociétés et à l'impôt sur le revenu des particuliers. Certaines provinces ont également été fortement affectées par les données de population du recensement de 2001.

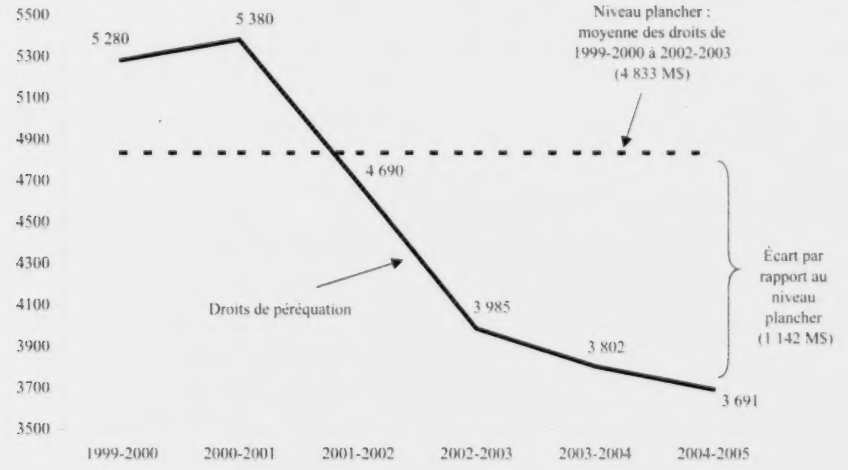
Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a accepté de reporter et d'étaler sur cinq ans, à partir de 2005-2006, le remboursement de la baisse des transferts fédéraux survenue entre les estimations fédérales d'octobre 2003 et de février 2004 et découlant de ces trois sources de révision. En 2003-2004, cette mesure permet au Québec de reporter le remboursement de 1 161 millions de dollars.

2004-2005 : mise en place d'un plancher remboursable à la péréquation

À l'égard de 2004-2005, le gouvernement fédéral a accepté de mettre en place un mécanisme de « plancher remboursable » à la péréquation. Selon ce mécanisme, les droits de péréquation du Québec relatifs à 2004-2005 ne peuvent être inférieurs au niveau moyen des droits observés au cours des années 1999-2000 à 2002-2003. La différence entre ce niveau plancher et le niveau des droits pour 2004-2005 pourra être remboursée sur cinq ans dès 2005-2006.

En 2004-2005, sur la base des dernières estimations fédérales, l'application de ce mécanisme permettra au Québec de reporter une somme de 1 142 millions de dollars.

GRAPHIQUE 2
DROITS DE PÉRÉQUATION ET IMPACT DU MÉCANISME DE PLANCHER REMBOURSABLE AU QUÉBEC EN 2004-2005
(en millions de dollars)



Source : Ministère des Finances du Canada.

Impacts financiers

À la suite de l'introduction de ces deux mécanismes, les transferts fédéraux au Québec seront relevés de 1,2 milliard de dollars en 2003-2004 et en 2004-2005. Toutefois, le Québec devra rembourser au gouvernement fédéral 472 millions de dollars par année pendant cinq ans à compter de 2005-2006. Ainsi, ces mécanismes ne génèrent aucun gain financier durable pour le Québec.

TABLEAU 3
IMPACT AU QUÉBEC DES MESURES DE REPORT ET D'ÉTALEMENT DES BAISSES AUX TRANSFERTS FÉDÉRAUX
(excluant les organismes consolidés, en millions de dollars)

	Transferts fédéraux avant mesures	Report 2003-2004	Plancher remboursable 2004-2005	Impact des mesures	Transferts fédéraux après mesures
2003-2004	8 216	1 161	—	1 161	9 377
2004-2005	7 276	58[1]	1 142	1 200	8 476
2005-2006	8 348	- 244	- 228	- 472	7 876
2007-2008	n. d.	- 244	- 228	- 472	n. d.
2008-2009	n. d.	- 244	- 228	- 472	n. d.
2009-2010	n. d.	- 244	- 228	- 472	n. d.
2010-2011	n. d.	- 244	- 228	- 472	n. d.
Total	—	**0**	**0**	**0**	—

[1] En raison de la mécanique de paiement du TCSPS, une partie des révisions de 2003-2004 était déjà reportée à 2004-2005. Le report des révisions relatives à 2003-2004 explique le gain de 58 millions de dollars en 2004-2005.

n. d. Non disponible.

Sources : Ministère des Finances du Québec; ministère des Finances du Canada.

Des mesures qui ne corrigent pas les lacunes fondamentales des programmes de transferts

Les mécanismes mis en place par le gouvernement fédéral sont des mesures d'urgence qui permettent d'éviter que la trop grande volatilité de ces transferts ne fragilise les finances du gouvernement du Québec et des autres provinces. Toutefois, ces mécanismes ne corrigent en rien les lacunes fondamentales des programmes de transfert, tant la péréquation que le TCSPS. Les sections suivantes présentent une revue des enjeux entourant le renouvellement de la péréquation et le financement fédéral de la santé.

2. PÉRÉQUATION : UNE RÉFORME MAJEURE S'IMPOSE

Le programme de péréquation est l'une des pierres angulaires de la fédération canadienne. Son objectif est clair : donner la capacité à toutes les provinces d'offrir des services publics de qualité comparable partout au Canada tout en maintenant un fardeau fiscal comparable. Pour que la péréquation atteigne véritablement cet objectif, des ajustements réguliers au programme sont nécessaires. Ces ajustements se font tous les cinq ans. L'échéance officielle du renouvellement en cours est le 1er avril 2004[2].

Le budget fédéral du 23 mars dernier a présenté les propositions de modifications du programme de péréquation envisagées par le gouvernement fédéral. Du point de vue du Québec, ces propositions ne permettent pas de corriger adéquatement les principales lacunes de ce programme, notamment en ce qui a trait :

— à la définition de la norme;

— à la mesure de la capacité fiscale aux impôts fonciers;

— à la couverture des revenus des provinces, particulièrement en ce qui concerne les frais à l'usager.

En outre, les corrections proposées par le gouvernement fédéral seraient mises en place de façon graduelle, c'est-à-dire que les provinces devraient attendre jusqu'en 2007-2008 avant de bénéficier du plein impact de modifications qui sont, de surcroît, inadéquates.

---

[2] Le gouvernement fédéral s'est engagé à ce que les modifications soient rétroactives au 1er avril 2004, même si elles seront adoptées par la Chambre des Communes après cette date.

2.1 Une norme qui demeure inadéquate

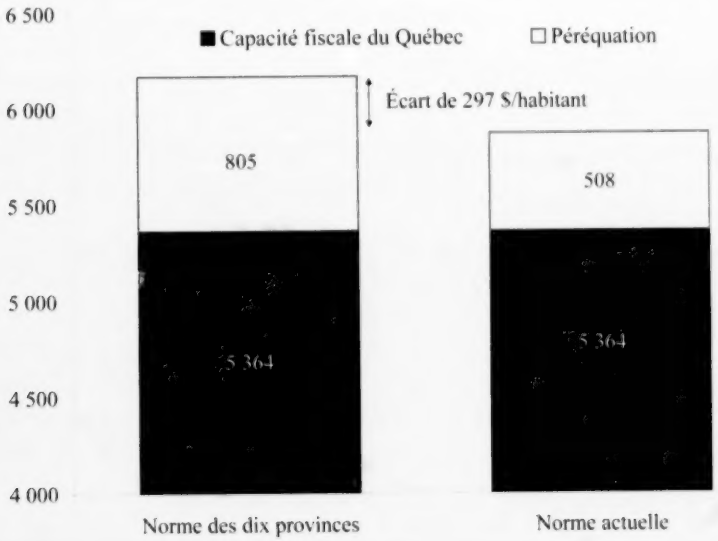
Les propositions déposées par le gouvernement fédéral ne contiennent aucune amélioration de la norme du programme de péréquation. La norme est un paramètre crucial de ce programme : c'est à elle que l'on compare la capacité fiscale de chaque province afin d'établir leur degré de richesse relative.

Ce paramètre a été modifié à quelques reprises depuis la création du programme de péréquation en 1957. Initialement, la capacité fiscale des deux provinces les plus riches, c'est-à-dire l'Alberta et l'Ontario, constituait la norme. La norme des dix provinces a été en vigueur de 1967 à 1982, année de l'adoption de la norme actuelle composée de cinq provinces (le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique).

Le Québec considère que la norme actuelle ne permet pas au programme d'atteindre son objectif constitutionnel. Les sommes versées actuellement par le gouvernement fédéral ne permettent pas aux gouvernements provinciaux bénéficiaires « *d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables* », comme le prévoit l'article 36(2) de la Loi constitutionnelle de 1982.

En effet, même après péréquation, les provinces bénéficiaires disposent de 297 dollars par habitant de moins que la moyenne des dix provinces afin de fournir des services publics dans leurs champs de compétence. Cet écart de 297 dollars par habitant a des conséquences financières importantes. Il implique que le Québec doit maintenir un fardeau fiscal additionnel de plus de 2 milliards de dollars, afin d'offrir un niveau de services publics comparable à la moyenne canadienne. Cette somme représente 40 % de l'écart de fardeau fiscal qui existe aujourd'hui par rapport à l'Ontario à l'assiette des impôts sur le revenu des particuliers (4,8 milliards de dollars en 2003).

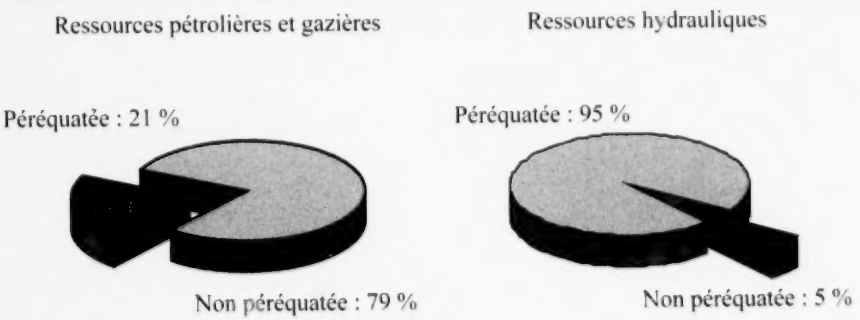
GRAPHIQUE 3
CAPACITÉ FISCALE DU QUÉBEC AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2003-2004
(en dollars par habitant)



Source : Ministère des Finances du Canada.

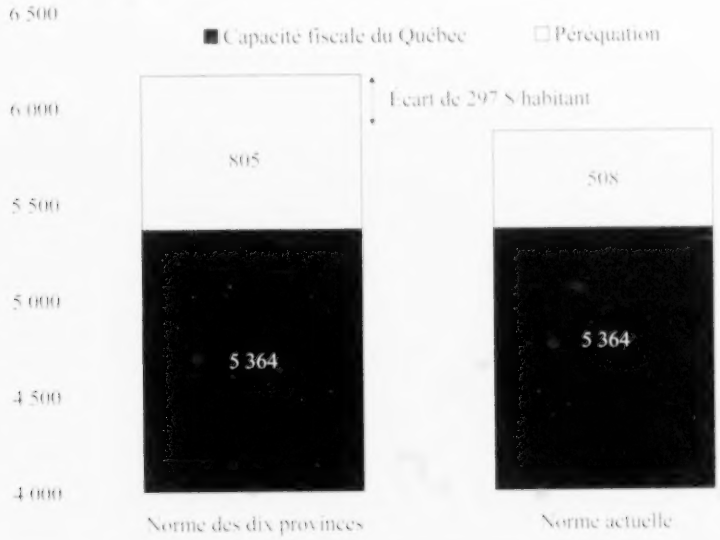
En outre, la norme actuelle ne permet pas une comparaison équitable des sources fiscales des provinces. Par exemple, seulement 21 % de la capacité fiscale dans le domaine des ressources pétrolières et gazières au Canada est assujetti à la péréquation puisque ces ressources se situent surtout en Alberta et dans certaines provinces de l'Atlantique qui sont exclues de la norme depuis 1982. En revanche, 95 % de la capacité fiscale découlant de l'énergie hydroélectrique est inclus dans la norme, puisque cette forme d'énergie est fortement présente au Québec.

GRAPHIQUE 4
CAPACITÉ FISCALE AUX RESSOURCES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES ET AUX RESSOURCES HYDRAULIQUES
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Canada.

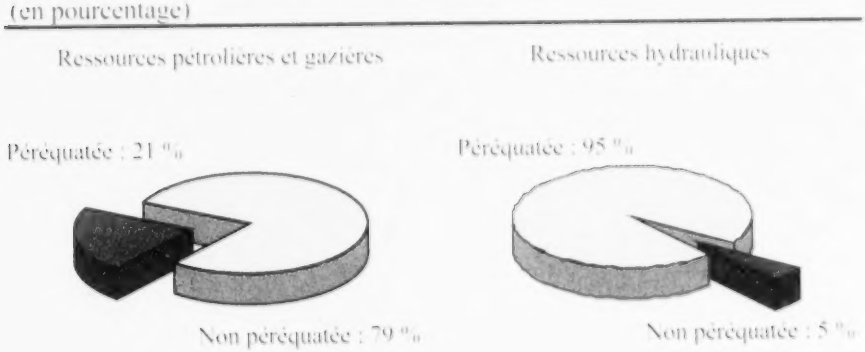
GRAPHIQUE 3
CAPACITÉ FISCALE DU QUÉBEC AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2003-2004
(en dollars par habitant)



Source : Ministère des Finances du Canada.

En outre, la norme actuelle ne permet pas une comparaison équitable des sources fiscales des provinces. Par exemple, seulement 21 % de la capacité fiscale dans le domaine des ressources pétrolières et gazières au Canada est assujetti à la péréquation puisque ces ressources se situent surtout en Alberta et dans certaines provinces de l'Atlantique qui sont exclues de la norme depuis 1982. En revanche, 95 % de la capacité fiscale découlant de l'énergie hydroélectrique est inclus dans la norme, puisque cette forme d'énergie est fortement présente au Québec.

GRAPHIQUE 4
CAPACITÉ FISCALE AUX RESSOURCES PÉTROLIÈRES ET GAZIÈRES ET AUX RESSOURCES HYDRAULIQUES
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Canada.

La norme des dix provinces représente la meilleure option pour remplacer la norme actuelle. Elle a été recommandée par la Commission sur le déséquilibre fiscal[3], de nombreuses provinces ainsi que par le Comité permanent des finances du Sénat canadien[4] :

> « *Le Comité (...) estime néanmoins qu'une norme établie en fonction de cinq provinces ne répond pas à l'objet du programme, qui est d'assurer un financement adéquat aux provinces pour que leurs résidents jouissent de services comparables.*
>
> « *(...) la norme établie en fonction de cinq provinces a certes permis au gouvernement fédéral d'économiser 31 milliards de dollars depuis 20 ans, mais elle a imposé un fardeau plus lourd aux provinces bénéficiaires, ce qui s'est traduit par une réduction des services offerts à certains Canadiens. En conséquence, le Comité recommande que le gouvernement fédéral rétablisse la norme englobant dix provinces pour établir les droits de péréquation des provinces.* »

Par conséquent, le Québec demande au gouvernement fédéral de reconsidérer sa position et de fonder la norme du programme de péréquation sur la richesse moyenne des dix provinces canadiennes dans le cadre du renouvellement de 2004. À défaut de quoi, le Québec sera privé de revenus annuels de plus de 2 milliards de dollars, soit près de 11 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années.

---

[3] Commission sur le déséquilibre fiscal, « Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada », mars 2002.

[4] Comité sénatorial permanent des finances nationales, « L'efficacité et les améliorations possibles de la politique actuelle de péréquation », mars 2002.

2.2 Une solution arbitraire pour corriger les lacunes majeures de l'assiette des impôts fonciers

Depuis 1982, l'ensemble des revenus des provinces et des municipalités au titre des impôts fonciers est assujetti à la péréquation. Cette assiette est aujourd'hui la deuxième plus importante du programme, avec des revenus assujettis de plus de 35 milliards de dollars.

Les lacunes de l'assiette actuelle des impôts fonciers

Au lieu de mesurer la capacité fiscale à cette assiette à l'aide des valeurs foncières marchandes des résidences, sur lesquelles sont fondées les pratiques fiscales des provinces et des municipalités, la formule actuelle de péréquation, dite « multi-concept », se base plutôt sur un ensemble de variables économiques et démographiques liées entre elles par des relations mathématiques complexes et arbitraires.

Le calcul de cette assiette est particulièrement complexe et implique un grand nombre d'ajustements ponctuels, comme en fait foi le schéma suivant qui en présente uniquement la partie résidentielle.

SCHÉMA 1
FORMULE ACTUELLE POUR LA PORTION RÉSIDENTIELLE DE L'ASSIETTE DES IMPÔTS FONCIERS

Le règlement de la péréquation définit comme suit l'assiette résidentielle :

$$\left[YPDA_i + \left(\frac{YPDA_{10} * POPFUM_i}{POPFUM_{10}}\right) + \left(\frac{YPDA_{10} * \Delta POP_i}{\Delta POP_{10}}\right)\right] \times \left[\frac{0.5216 * K^R_{10}}{\sum_i^{10}\left[YPDA_i + \left(\frac{YPDA_{10} * POPFUM_i}{POPFUM_{10}}\right) + \left(\frac{YPDA_{10} * \Delta POP_i}{\Delta POP_{10}}\right)\right]}\right] + K^R_i$$

où :

$YPDA_i$ est la valeur du revenu disponible des particuliers pour l'année civile se terminant durant l'exercice précédent, diminuée des impôts indirects provinciaux et locaux pour cette année, autres que les impôts immobiliers provinciaux et locaux, les impôts frappant les personnes morales autres que ceux sur les bénéfices, les droits payés par les entreprises pour l'immatriculation et les permis de véhicule à moteur, les taxes diverses sur les ressources naturelles et les taxes provinciales et locales sur le prix de vente et la valeur des biens immeubles au moment de leur transfert, dans chaque province, déterminés par Statistique Canada pour ses comptes économiques provinciaux;

$POPFUM_i$ est le produit de la population de la province pour l'exercice précédent par le facteur d'urbanisation :

a) 0,580172 dans le cas de Terre-Neuve-et-Labrador,
b) 0,513686 dans le cas de l'Île-du-Prince-Édouard,
c) 0,695930 dans le cas de la Nouvelle-Écosse,
d) 0,508889 dans le cas du Nouveau-Brunswick,
e) 1,101451 dans le cas du Québec,
f) 1,401872 dans le cas de l'Ontario,
g) 0,900259 dans le cas du Manitoba,
h) 0,614636 dans le cas de la Saskatchewan,
i) 0,953147 dans le cas de l'Alberta,
j) 1,432534 dans le cas de la Colombie-Britannique;

$\left(\frac{YPDA_{10}}{POPFUM_{10}}\right)$ est la fraction dont le numérateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des $YPDA_i$ et le dénominateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des $POPFUM_i$;

ΔPOP_i est la variation de la population de la province, y compris le nombre estimatif de résidents non permanents, pour l'exercice précédent, moins la population de la province, y compris le nombre estimatif de résidents non permanents, pour l'exercice qui précédait de cinq ans cet exercice précédent;

$\left(\frac{YPDA_{10}}{\Delta POP_{10}}\right)$ est la fraction dont le numérateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des $YPDA_i$ et le dénominateur est l'ensemble, pour les dix provinces, des ΔPOP_i;

$\frac{0.5216 * K^R_{10}}{\sum_i^{10}\left[YPDA_i + \left(\frac{YPDA_{10} * POPFUM_i}{POPFUM_{10}}\right) + \left(\frac{YPDA_{10} * \Delta POP_i}{\Delta POP_{10}}\right)\right]}$ est la fraction dont le numérateur est le produit de 0,5216 par la somme des K^R_i des provinces, et dont le dénominateur est la somme, pour les dix provinces, de termes dont les composantes sont définies plus haut;

K^R_i est la valeur du stock net de capital résidentiel dans la province, mesurée en dollars courants, à la fin de l'année civile se terminant durant l'exercice précédent, cette valeur étant déterminée par Statistique Canada pour ses estimations relatives aux flux et stocks de capital fixe.

L'assiette actuelle n'est représentative d'aucune pratique fiscale au Canada. Il s'agit d'un vice fondamental dans le cadre d'un programme de péréquation qui mesure la capacité fiscale pour l'ensemble des sources de revenus sur la base des pratiques effectives des provinces.

L'assiette actuelle des impôts fonciers utilise des données inadéquates

Les carences de l'assiette actuelle aux impôts fonciers sont également illustrées par la très grande sensibilité de cette assiette à des données de très faible qualité. La donnée utilisée pour estimer la composante « bâtiments » de la formule pour le secteur résidentiel est le stock de capital résidentiel calculé par Statistique Canada pour les comptes nationaux. Or, en décembre 2001, un changement méthodologique en apparence mineur dans le calcul de cette variable a eu des impacts redistributifs majeurs à la péréquation.

En effet, le Québec rembourse actuellement 655 millions de dollars au gouvernement fédéral en raison de l'impact imprévu de ce changement méthodologique en 2001-2002 et en 2002-2003 et perd de surcroît environ 185 millions de dollars par année depuis. Ces impacts ont amené le Québec à analyser plus en profondeur la méthodologie utilisée par Statistique Canada pour le calcul de ces nouvelles données, ce qui a permis de mettre en lumière à quel point leur utilisation est impropre dans le cadre du calcul des droits de péréquation[5].

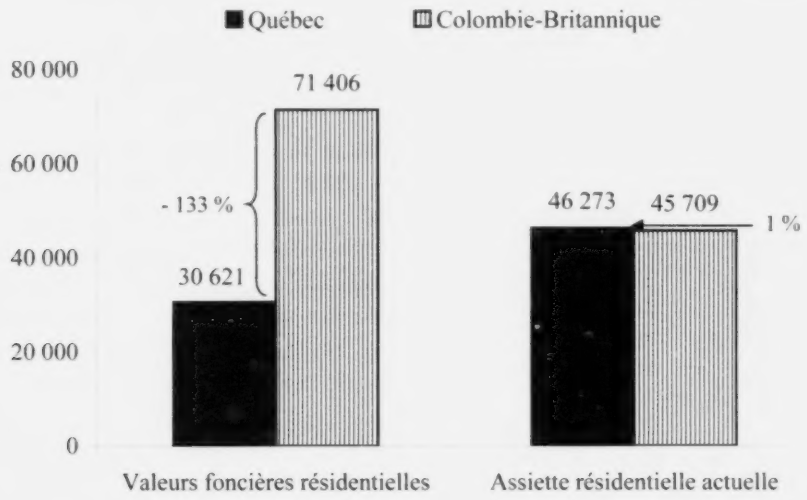
L'assiette actuelle des impôts fonciers génère des résultats erronés

Au-delà de ses faiblesses techniques et méthodologiques, l'assiette actuelle aux impôts fonciers génère des résultats contre-intuitifs et, surtout, erronés. En effet, l'utilisation de cette assiette fait en sorte que la province qui dispose de la plus haute valeur foncière par habitant au Canada, c'est-à-dire la Colombie-Britannique, reçoit en 2003-2004 près de 400 millions de dollars de péréquation à l'égard de cette source de revenus. L'assiette actuelle « mesure » une capacité fiscale au Québec de 1 % supérieure à celle de la Colombie-Britannique, alors que la valeur foncière moyenne de cette province est supérieure de 133 % à celle du Québec.

---

[5] À ce sujet, le lecteur peut consulter « La mesure du stock net de capital domiciliaire : analyse critique du modèle PIM », Institut de la statistique du Québec, mai 2002.

GRAPHIQUE 5
VALEURS FONCIÈRES RÉSIDENTIELLES ET ASSIETTE RÉSIDENTIELLE ACTUELLE À LA PÉRÉQUATION
(en dollars par habitant)



Sources : Ministère des Finances du Canada; rôles d'évaluation de 2002.

La proposition fédérale

Dans le cadre des propositions qu'il a présentées le 23 mars dernier, le gouvernement fédéral s'est rendu, pour l'essentiel, aux arguments soulevés par le Québec depuis plus de vingt ans et reconnaît que l'assiette foncière résidentielle doit être fondée sur les valeurs marchandes qui apparaissent aux rôles d'évaluation des municipalités.

Toutefois, le gouvernement fédéral propose que la nouvelle assiette des impôts fonciers repose pour moitié sur l'assiette actuelle et pour moitié sur les valeurs foncières. Celui-ci repousse donc au renouvellement de 2009 la mise en place d'une assiette entièrement fondée sur les valeurs foncières. Ainsi, l'assiette actuelle, avec ses faiblesses bien documentées, continuerait d'être un déterminant majeur de la péréquation aux impôts fonciers pendant encore au moins cinq ans.

Le Québec considère que cette solution est totalement arbitraire et qu'elle ne fait que retarder la mise en place de modifications qui permettraient au programme de mieux atteindre son objectif. Par conséquent, le Québec demande que l'assiette foncière résidentielle soit entièrement fondée sur les valeurs marchandes résidentielles dès 2004-2005. À défaut de quoi, le Québec sera privé de revenus pouvant atteindre 2 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années.

2.3 Une couverture des revenus des provinces qui demeure incomplète

Depuis le renouvellement de 1999, la formule de péréquation n'inclut que 50 % des revenus provenant des ventes de biens et services par les administrations publiques, parfois aussi appelés « frais à l'usager ». Cette façon de faire réduit les droits de péréquation des provinces bénéficiaires d'environ 500 millions de dollars en 2004-2005, dont 144 millions de dollars pour le Québec.

Or, pour que le programme de péréquation n'ait pas d'effets pervers sur le choix des provinces à l'égard du mode de financement des services publics, il doit couvrir l'ensemble des revenus provinciaux. En effet, le financement d'un service public est actuellement assujetti à la péréquation lorsqu'il s'agit de revenus d'impôts et taxes, mais il en est partiellement exclu lorsqu'il s'agit de frais à l'usager, ce qui réduit les revenus de péréquation des provinces.

Ces dernières sont donc pénalisées lorsqu'elles utilisent ce mode de financement des services publics. Pourtant, le recours aux frais à l'usager est souvent une méthode efficace au plan économique pour financer certains services publics. L'adoption de bonnes politiques publiques par les provinces est, de ce fait, découragée.

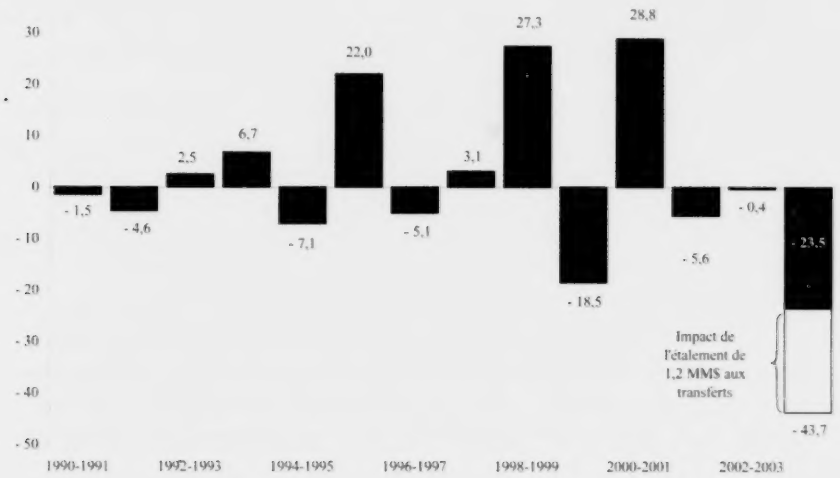
Le gouvernement fédéral a reconnu le bien-fondé cet argument et a proposé de maintenir le *statu quo* dans le cadre du renouvellement de 2004 plutôt que de retirer du programme les 50 % restants des revenus provenant de la vente de biens et services, comme il l'avait suggéré dans le cadre des discussions techniques au niveau des fonctionnaires. Toutefois, la logique fédérale soutenant le maintien du *statu quo* mène directement à la conclusion que la totalité des frais à l'usager devrait être assujettie à la péréquation, comme c'était le cas avant 1999.

Le Québec demande donc au gouvernement fédéral d'aller au bout de sa logique et d'inclure, dès 2004-2005, la totalité des frais à l'usager dans le calcul de la péréquation. À défaut de quoi, le Québec sera privé de revenus de près de 800 millions de dollars au cours des cinq prochaines années.

2.4 Un mécanisme de lissage qui retarde les améliorations du programme de péréquation

La volatilité des revenus de péréquation est un autre enjeu d'une grande importance pour le Québec. Au cours des dernières années, et particulièrement en 2003-2004, les revenus de péréquation du Québec et des autres provinces ont affiché une forte volatilité, rendant extrêmement difficile une saine planification budgétaire.

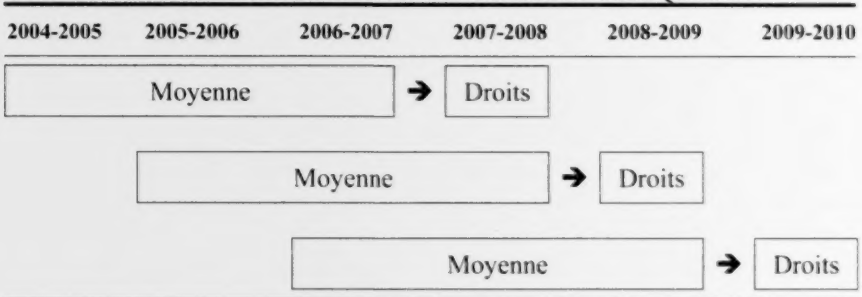
GRAPHIQUE 6
ÉVOLUTION DES REVENUS DE PÉRÉQUATION AU QUÉBEC DE 1990-1991 À 2003-2004
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Afin de réduire cette grande variabilité des revenus de péréquation, le gouvernement fédéral propose de mettre en place un mécanisme de lissage des droits. Selon ce mécanisme, les droits de chaque exercice seraient fondés sur la moyenne des droits des trois exercices précédents.

SCHÉMA 2
PROPOSITION FÉDÉRALE DE LISSAGE DES DROITS DE PÉRÉQUATION



Toutefois, bien que la mise en place du mécanisme proposé par le gouvernement fédéral réduirait de façon appréciable la volatilité des revenus de péréquation, elle ferait en sorte que les provinces bénéficiaires ne retireraient aucun avantage financier en 2004-2005 du renouvellement du programme. En fait, il faudrait attendre jusqu'en 2007-2008 pour bénéficier pleinement des améliorations envisagées qui sont, de surcroît, insuffisantes.

SCHÉMA 3
PROPOSITION FÉDÉRALE DE MISE EN PLACE GRADUELLE DU RENOUVELLEMENT DE LA PÉRÉQUATION DE 2004

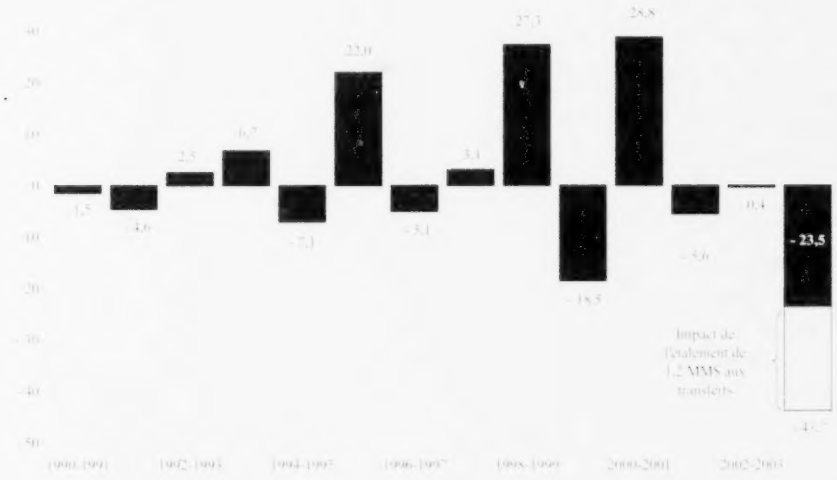
2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
100 % assiettes actuelles	2/3 assiettes actuelles	1/3 assiettes actuelles	100 % nouvelles assiettes	100 % nouvelles assiettes
	1/3 nouvelles assiettes	2/3 nouvelles assiettes		

Cette lacune majeure du mécanisme de lissage a été dénoncée avec force par les provinces bénéficiaires. Afin de répondre à ces critiques, le gouvernement fédéral a choisi de verser, de manière totalement arbitraire, un montant forfaitaire de 150 millions de dollars en 2004-2005 et de 25 millions de dollars en 2005-2006 aux provinces bénéficiaires de la péréquation. Les sommes seront réparties entre ces provinces en fonction de leur population respective.

2.4 Un mécanisme de lissage qui retarde les améliorations du programme de péréquation

La volatilité des revenus de péréquation est un autre enjeu d'une grande importance pour le Québec. Au cours des dernières années, et particulièrement en 2003-2004, les revenus de péréquation du Québec et des autres provinces ont affiché une forte volatilité, rendant extrêmement difficile une saine planification budgétaire.

GRAPHIQUE 6
ÉVOLUTION DES REVENUS DE PÉRÉQUATION AU QUÉBEC DE 1990-1991 À 2003-2004
(en pourcentage)



Source : Ministère des Finances du Québec.

Afin de réduire cette grande variabilité des revenus de péréquation, le gouvernement fédéral propose de mettre en place un mécanisme de lissage des droits. Selon ce mécanisme, les droits de chaque exercice seraient fondés sur la moyenne des droits des trois exercices précédents.

SCHÉMA 2
PROPOSITION FÉDÉRALE DE LISSAGE DES DROITS DE PÉRÉQUATION

Toutefois, bien que la mise en place du mécanisme proposé par le gouvernement fédéral réduirait de façon appréciable la volatilité des revenus de péréquation, elle ferait en sorte que les provinces bénéficiaires ne retireraient aucun avantage financier en 2004-2005 du renouvellement du programme. En fait, il faudrait attendre jusqu'en 2007-2008 pour bénéficier pleinement des améliorations envisagées qui sont, de surcroît, insuffisantes.

SCHÉMA 3
PROPOSITION FÉDÉRALE DE MISE EN PLACE GRADUELLE DU RENOUVELLEMENT DE LA PÉRÉQUATION DE 2004

2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
100 % assiettes actuelles	2/3 assiettes actuelles	1/3 assiettes actuelles	100 % nouvelles assiettes	100 % nouvelles assiettes
	1/3 nouvelles assiettes	2/3 nouvelles assiettes		

Cette lacune majeure du mécanisme de lissage a été dénoncée avec force par les provinces bénéficiaires. Afin de répondre à ces critiques, le gouvernement fédéral a choisi de verser, de manière totalement arbitraire, un montant forfaitaire de 150 millions de dollars en 2004-2005 et de 25 millions de dollars en 2005-2006 aux provinces bénéficiaires de la péréquation. Les sommes seront réparties entre ces provinces en fonction de leur population respective.

Pour le Québec, ce genre d'arrangement *ad hoc* ne constitue pas une alternative valable à la mise en place d'améliorations durables du programme de péréquation. Au contraire, le Québec considère qu'il est fondamental que les diverses améliorations envisagées au programme aient un impact dès 2004-2005, puisqu'elles visent à corriger certaines lacunes importantes du programme. Le Québec est d'avis que le mécanisme de lissage et les améliorations au programme devraient être en application dès 2004-2005.

2.5 Les impacts financiers des demandes du Québec

Globalement, les propositions du Québec augmenteraient de 2,9 milliards de dollars ses revenus de transferts fédéraux en 2004-2005 au titre de la péréquation. En outre, toutes les provinces bénéficiaires de la péréquation obtiendraient un gain de plus de 300 dollars par habitant, à l'exception de la Colombie-Britannique qui recevrait 189 dollars par habitant. Au total, le coût pour le gouvernement fédéral s'élèverait à 5,2 milliards de dollars.

TABLEAU 4
IMPACTS FINANCIERS DES PROPOSITIONS DU QUÉBEC, 2004-2005
(en millions de dollars)

	Norme des dix	Assiette foncière	Couverture complète des revenus	Total	Total ($/habitant)	Droits après proposition du Québec ($/habitant)
Terre-Neuve-et-Labrador	138	- 10	39	**168**	323	1 707
Île-du-Prince-Édouard	37	4	10	**51**	370	2 109
Nouvelle-Écosse	251	- 4	45	**291**	311	1 523
Nouveau-Brunswick	201	- 8	47	**240**	319	1 832
Québec	**2 010**	**718**	**144**	**2 872**	**382**	**916**
Ontario	0	0	0	**0**	0	0
Manitoba	312	70	55	**437**	374	1 486
Saskatchewan	266	58	40	**364**	366	567
Alberta	0	0	0	**0**	0	0
Colombie-Britannique	1 119	- 416	87	**790**	189	320
Total	**4 334**	**412**	**466**	**5 212**	**322**	**895**

Source : Ministère des Finances du Québec.

Ainsi, les propositions du Québec, qui visent à corriger des lacunes fondamentales du programme de péréquation et qui sont supportées par la majorité des provinces, lui procureraient des revenus additionnels de 15,7 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années. Ce renforcement du programme, nécessaire pour lui permettre d'atteindre son objectif constitutionnel, est, de loin, plus substantiel que le timide projet de réforme annoncé par le gouvernement fédéral dans son dernier budget. En effet, le projet fédéral de réforme n'augmenterait les revenus de péréquation du Québec que de 1,7 milliard de dollars au cours des cinq prochaines années.

TABLEAU 5
IMPACT AU QUÉBEC DES PROPOSITIONS DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET DU QUÉBEC AU TITRE DU RENOUVELLEMENT DE LA PÉRÉQUATION
(en millions de dollars)

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total
Propositions fédérales	70	195	368	554	560	1 747
Propositions du Québec	2 872	3 009	3 143	3 282	3 431	15 737

Sources : Ministère des Finances du Canada; ministère des Finances du Québec.

3. SANTÉ : LA CONTRIBUTION FÉDÉRALE DE 16 % EST INSUFFISANTE

Le processus de renouvellement quinquennal du programme de péréquation donne une importance particulière et ponctuelle aux réformes à mettre en place dès maintenant pour corriger les lacunes de ce programme. Toutefois, la question du financement fédéral de la santé et des programmes sociaux occupe également l'avant-scène des relations fédérales-provinciales, surtout depuis les coupures majeures effectuées par le gouvernement fédéral au milieu des années 1990.

Ayant atteint le niveau de 18,7 milliards de dollars en 1994-1995, le TCSPS a chuté de 33 % pour s'établir à 12,5 milliards de dollars trois années plus tard, en 1997-1998. À la suite des augmentations récentes des transferts fédéraux au titre du financement de la santé et des programmes sociaux, ceux-ci atteindront 24 milliards de dollars en 2004-2005, c'est-à-dire à peine 5 milliards de dollars de plus que le niveau atteint dix ans auparavant. Or, au cours de cette même période, les dépenses de santé, d'éducation et de services sociaux des provinces et territoires se sont accrues de 47 milliards de dollars. Ainsi, les dépenses sociales des provinces ont augmenté dix fois plus que le TCSPS au cours des dix dernières années.

En finançant à peine 16,0 % des dépenses sociales des provinces en 2004-2005, le gouvernement fédéral est bien loin des 22,7 % atteints au début des années 1980 et encore davantage des 50 % promis lors du partenariat initial qui a donné naissance aux systèmes publics de santé, d'éducation et de protection sociale de base au Canada dans les années 1950 et 1960.

Une contribution fédérale en baisse, mais davantage de contrôle

Malgré son désengagement financier et le fait qu'il ne peut légalement assurer la prestation directe de soins de santé à la population, le gouvernement fédéral tente de se donner un rôle croissant de contrôle et d'orientation du système de santé au Québec et dans les autres provinces.

Depuis 1984, les transferts fédéraux d'une province peuvent être réduits si elle déroge à la Loi canadienne sur la santé. Plus récemment, dans son dernier budget, le gouvernement fédéral a confirmé que le Conseil canadien de la santé mis sur pied en décembre 2003 « *surveillera la mise en œuvre de l'Accord de 2003 sur les soins de santé et produira des rapports annuels publics à ce sujet, en insistant sur les dispositions de reddition de comptes et de transparence. Le travail du Conseil permettra aux Canadiens d'évaluer la performance du système de santé et le rythme de mise en œuvre des différents engagements pris en vertu de l'Accord.* »[6] Rappelons que le Québec n'a pas souscrit à cette initiative fédérale et qu'il fera rapport lui-même à sa population.

GRAPHIQUE 7
CONTRIBUTION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DES DÉPENSES DES PROVINCES ET TERRITOIRES EN SANTÉ, EN ÉDUCATION ET EN SERVICES SOCIAUX
(en pourcentage)

Sources : Ministère des Finances du Canada; budgets des provinces et territoires; Conference Board du Canada.

La nécessité d'une contribution fédérale accrue est bien démontrée

Plusieurs commissions ont été créées au cours des dernières années afin d'étudier la question des réformes à mettre en place en matière de santé. Il y a eu plusieurs initiatives provinciales, dont le rapport Clair au Québec en 2000, le rapport Fyke en Saskatchewan ainsi que le rapport Mazankowski en Alberta en 2001. Du côté fédéral, il y a eu le Forum national sur la santé en 1994, ainsi que le rapport Kirby au Sénat canadien et le rapport Romanow en 2002.

---

[6] Budget fédéral 2004, page 95.

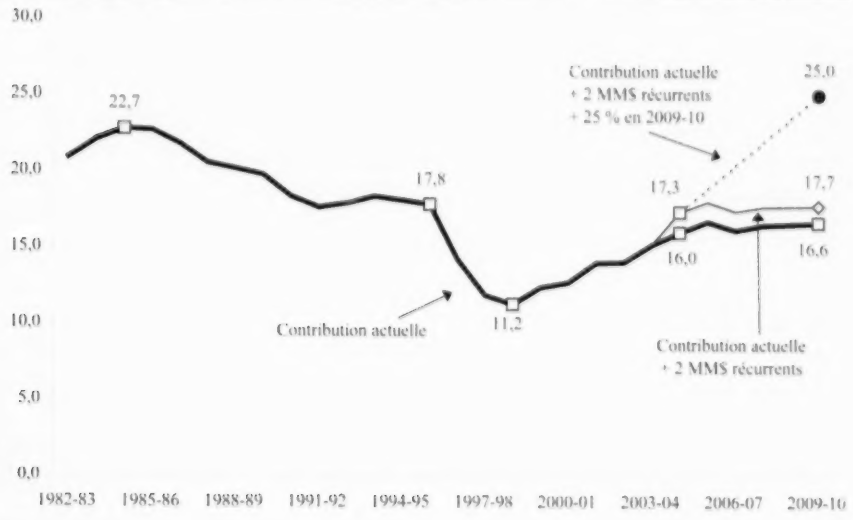
Si ces études envisageaient des solutions parfois différentes aux défis organisationnels que pose le système de santé, toutes ont conclu à la nécessité, pour le gouvernement fédéral, d'augmenter sa contribution financière au bénéfice des provinces.

Dans ce contexte, les premiers ministres des provinces et territoires ont unanimement demandé, lors de la rencontre du Conseil de la fédération des 23 et 24 février 2004, que le gouvernement fédéral prenne l'engagement suivant :

— rendre récurrents, à partir de 2004-2005, les 2 milliards de dollars additionnels annoncés en février 2003 pour 2003-2004;

— accroître par la suite les transferts fédéraux pour atteindre une part fédérale de financement de 25 % en 2009-2010.

GRAPHIQUE 8
DEMANDE DES PREMIERS MINISTRES À L'ÉGARD DE LA CONTRIBUTION FÉDÉRALE AU FINANCEMENT DE LA SANTÉ
(en pourcentage)



Sources : Ministère des Finances du Canada; budgets des provinces et territoires; Conference Board du Canada.

Pour le Québec, cette demande représenterait un gain de 471 millions de dollars en 2004-2005 qui pourrait atteindre 3,5 milliards de dollars en 2009-2010.

La véritable solution : un nouveau partage des champs fiscaux

Les discussions des prochains mois sur la péréquation et la santé sont d'une grande importance. Toutefois, il est clair que la seule solution durable au problème du déséquilibre fiscal est d'en arriver à un nouveau partage des champs fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Même si cette solution ne fait pas encore l'unanimité au sein des provinces, il est clair, pour le Québec, qu'elle seule mettrait définitivement fin aux discussions qui perdurent depuis des décennies sur le financement des programmes sociaux.

4. CORRIGER LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

Les sections précédentes ont identifié les problèmes à résoudre dans le cadre du renouvellement du programme de péréquation et des discussions à venir avec le gouvernement fédéral sur le financement de la santé. La solution de ces problèmes permettrait, dans une large mesure, de corriger les déséquilibres fiscaux qui existent au sein de la fédération canadienne.

La présente section réitère l'importance du déséquilibre fiscal qui existe présentement entre le gouvernement fédéral et les provinces. Elle souligne également l'importance de renforcer simultanément la péréquation et le financement de la santé, afin de s'assurer que l'équilibre fiscal soit restauré pour toutes les provinces, les moins nanties comme les mieux nanties.

4.1 Reconnaître l'existence du déséquilibre fiscal

Le Budget 2004-2005 illustre les pressions importantes qui s'exercent sur le cadre financier du gouvernement du Québec. En effet, malgré une gestion rigoureuse, l'équilibre budgétaire est obtenu avec peine en 2004-2005 et une impasse de 1,6 milliard de dollars est identifiée pour 2005-2006.

Or, le Québec n'est pas la seule province qui est confrontée à des difficultés budgétaires. Toutes les provinces, à l'exception de l'Alberta, font face à des difficultés budgétaires énormes. Ainsi, les provinces et territoires risquent d'enregistrer collectivement un déficit de 5,3 milliards de dollars en 2003-2004. Si l'on exclut l'Alberta, le déficit des provinces et territoires pourrait atteindre 8,7 milliards de dollars.

TABLEAU 6
SOLDES BUDGÉTAIRES DES PROVINCES ET TERRITOIRES
(en millions de dollars)

	2002-2003	2003-2004
Terre-Neuve-et-Labrador	- 691	- 827
Île-du-Prince-Édouard	- 84	- 53
Nouvelle-Écosse	32	- 22
Nouveau-Brunswick	1	8
Québec	- 694	- 364
Ontario	117	- 5 621
Manitoba	4	5
Saskatchewan	1	0
Colombie-Britannique	- 2 680	- 1 644
Yukon	- 6	- 15
Territoires du Nord-Ouest	- 34	- 83
Nunavut	- 22	- 50
Sous-total	**- 4 056**	**- 8 666**
Alberta	2 134	3 327
Total	**- 1 922**	**- 5 339**

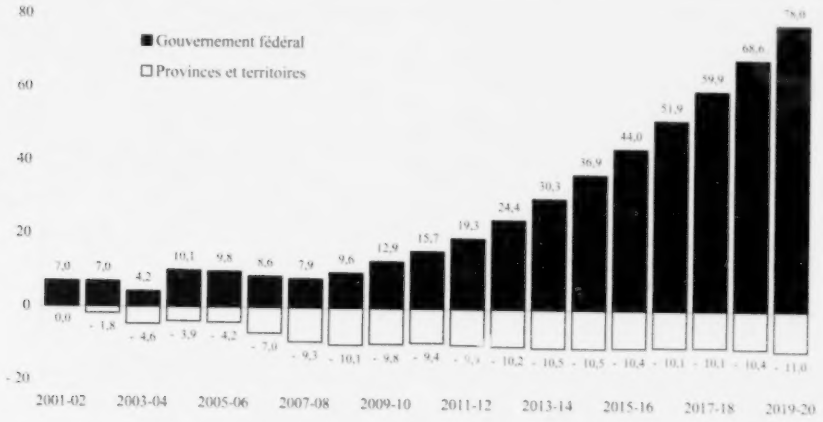
Sources : Budget fédéral 2004; ministère des Finances du Québec.

Les difficultés que rencontrent le Québec et la plupart des autres provinces à équilibrer leur cadre financier reflètent, dans une large mesure, le déséquilibre fiscal important qui existe entre Ottawa et les provinces.

En effet, les gouvernements au Canada perçoivent collectivement suffisamment de revenus pour financer les services qu'ils offrent à la population et même répondre à de nouveaux besoins. Le problème est que le gouvernement fédéral s'accapare une part trop importante des revenus compte tenu des responsabilités qu'il doit assumer et, à l'inverse, les provinces disposent d'une part trop faible.

Cette conclusion est confirmée par une étude récente du Conference Board du Canada préparée à la demande des premiers ministres des provinces et des territoires. Cette étude conclut que le gouvernement fédéral réalisera des surplus importants et croissants au cours des prochaines décennies. En effet, le gouvernement fédéral devrait afficher un surplus de 10 milliards de dollars pour 2004-2005. Ce surplus atteindrait 78 milliards de dollars en 2019-2020. Pour leur part, les provinces réaliseraient des déficits importants, qui augmenteraient graduellement de 4 milliards de dollars en 2004-2005 à 11 milliards de dollars en 2019-2020.

GRAPHIQUE 9
SOLDES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DE L'ENSEMBLE DES PROVINCES ET TERRITOIRES, 2001-2002 À 2019-2020
(en milliards de dollars)



Source : *Projections des équilibres financiers des gouvernements du Canada et des provinces et territoires – Mise à jour de février 2004*, Performance et tendances économiques, Conference Board du Canada, février 2004.

Cette projection du Conference Board est cohérente avec celles présentées dans le budget fédéral du 23 mars dernier. En effet, ce dernier budget fédéral fait état d'une marge de manœuvre avant nouvelles initiatives d'au moins 18,3 milliards de dollars entre 2003-2004 et 2005-2006. Or, ces prévisions de surplus sont empreintes du même conservatisme qui a caractérisé les budgets fédéraux depuis 1997.

À cet égard, il est important de rappeler que le gouvernement fédéral prévoit depuis 1997-1998 un budget équilibré alors que les résultats finaux, présentés dans les comptes publics, montrent que le gouvernement fédéral a finalement réalisé des surplus totalisant 54,1 milliards de dollars de 1997-1998 à 2003-2004. Il est également important de rappeler que le gouvernement fédéral a annoncé, au cours de cette période, des nouvelles dépenses et des réductions d'impôt totalisant chacune 110 milliards de dollars. La marge de manœuvre fédérale a donc été systématiquement sous-estimée au cours des dernières années.

TABLEAU 7
SURPLUS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL APRÈS SES NOUVELLES INITIATIVES EN MATIÈRE DE DÉPENSES ET DE BAISSES D'IMPÔT
(en milliards de dollars)

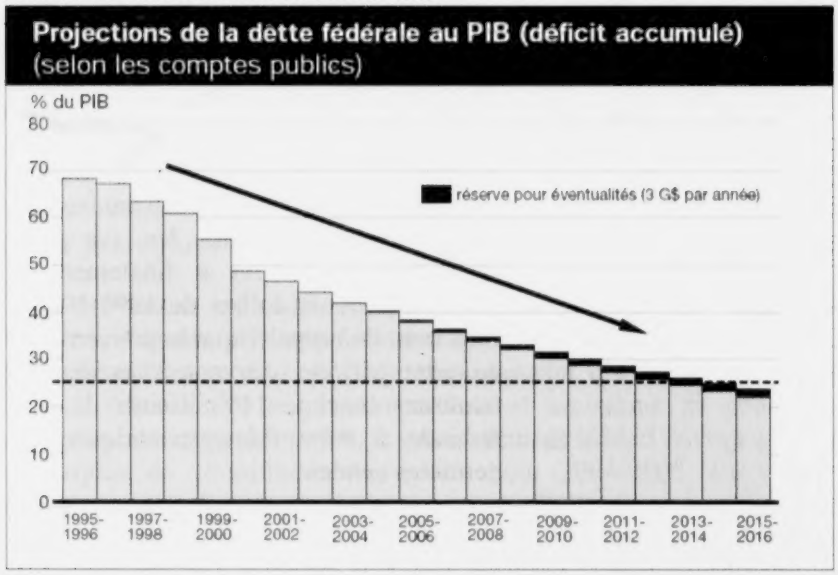
	Soldes budgétaires		Nouvelles dépenses	Baisses d'impôt
	Prévus	Réalisés		
1997-1998	- 17,0	2,1	4,0	0,2
1998-1999	0,0	2,8	7,5	2,1
1999-2000	0,0	13,1	10,6	6,2
2000-2001	0,0	20,2	12,6	14,2
2001-2002	0,0	7,0	18,2	24,2
2002-2003	0,0	7,0	26,9	28,3
2003-2004[P]	0,0	1,9	30,3	34,8
Total	**- 17,0**	**54,1**	**110,1**	**110,0**

P : Préliminaire.

Sources : Budgets du gouvernement fédéral 2003 et 2004.

Qui plus est, le gouvernement fédéral a présenté dans son dernier budget une projection de l'évolution de sa dette en proportion de l'économie jusqu'en 2015-2016. La similitude entre la projection fédérale et celle que l'on retrouve dans l'étude du Conference Board du Canada de février 2004 est saisissante.

SCHÉMA 4
PROJECTIONS DE LA DETTE FÉDÉRALE



Source : Budget fédéral 2004, page 55.

L'existence d'un déséquilibre fiscal important entre le gouvernement fédéral et les provinces ne fait donc aucun doute. Pour que la fédération canadienne retrouve un certain équilibre fiscal, les lacunes exposées dans les deux dernières sections à l'égard de la péréquation et du financement fédéral de la santé doivent être corrigées simultanément.

4.2 Négocier simultanément la péréquation et le financement de la santé

Au cours de la dernière année, les transferts au titre de la péréquation ont connu une baisse importante. En effet, en 2003-2004, ces derniers ont diminué de plus de 3 milliards de dollars, dont 2,3 milliards de dollars au Québec. Bien qu'une hausse de la péréquation soit prévue pour 2004-2005, le niveau de ces revenus devrait demeurer relativement faible par rapport à ceux observés depuis quelques années.

Cette baisse de la péréquation représente des économies importantes pour le gouvernement fédéral. Dans ce contexte, il est particulièrement troublant de constater la timidité des réformes proposées par celui-ci dans le cadre du renouvellement de la péréquation. En effet, la réforme proposée se traduirait par des revenus additionnels d'à peine 1,5 milliard de dollars sur cinq ans pour l'ensemble des provinces.

Par ailleurs, dans ce contexte particulier, les discussions des premiers ministres sur le financement de la santé qui se tiendront l'été prochain présentent un risque très important pour les provinces bénéficiaires de la péréquation. En effet, le gouvernement fédéral pourrait financer une hausse des transferts pour la santé à même les économies réalisées au titre de la péréquation. Les provinces bénéficiaires de la péréquation seraient les grandes perdantes de cette approche.

Comme le montre le tableau 8, cette approche entraînerait une redistribution financière importante des provinces moins nanties vers les mieux nanties. À titre d'exemple, une hausse du TCSPS dans l'ensemble du Canada de 1 milliard de dollars financée par une baisse équivalente de la péréquation pourrait se traduire au net par un manque à gagner de 489 millions de dollars pour les provinces bénéficiaires, dont 151 millions de dollars pour le Québec, un gain de 490 millions de dollars pour l'Ontario et l'Alberta et, évidemment, aucun coût pour le gouvernement fédéral.

TABLEAU 8
IMPACT D'UNE HAUSSE DE 1 MILLIARD DE DOLLARS DU TCSPS FINANCÉE PAR UNE BAISSE ÉQUIVALENTE DE LA PÉRÉQUATION
(en millions de dollars)

	Hausse du TCSPS	Baisse de la péréquation	Impact net
Terre-Neuve-et-Labrador	16	- 76	- 60
Île-du-Prince-Édouard	4	- 26	- 22
Nouvelle-Écosse	30	- 119	- 89
Nouveau-Brunswick	24	- 121	- 97
Québec	**237**	**- 388**	**- 151**
Ontario	390	0	390
Manitoba	37	- 140	- 103
Saskatchewan	31	- 47	- 16
Alberta	100	0	100
Colombie-Britannique	131	- 83	48
Total	**1 000**	**- 1 000**	**0**

Source : Ministère des Finances du Québec.

Cet exemple illustre bien l'importance de négocier simultanément les corrections à apporter à la péréquation et au financement fédéral pour la santé. Cette discussion simultanée des deux enjeux est d'autant plus envisageable que les discussions sur le renouvellement de la péréquation de 2004 battent actuellement leur plein et que les premiers ministres ont convenu de tenir cet été une conférence sur la santé. Elle est essentielle afin de s'assurer que les provinces bénéficiaires de la péréquation soient en mesure financièrement de fournir à leur population des services publics adéquats, notamment en matière de santé, tout en maintenant la compétitivité de leur régime fiscal.

4.3 Des correctifs à mettre en place graduellement

Les propositions exposées par le Québec dans ce document impliquent des sommes très importantes. Au titre de la péréquation seulement, le gouvernement fédéral devrait investir plus de 5 milliards de dollars afin de permettre à ce programme de répondre adéquatement aux besoins des provinces. Quant à la contribution additionnelle requise au titre de la santé et des programmes sociaux, celle-ci pourrait s'élever à plus de 15 milliards de dollars à la fin de la décennie.

TABLEAU 9
IMPACT DES PROPOSITIONS POUR LE FINANCEMENT DE LA SANTÉ ET LE RENOUVELLEMENT DE LA PÉRÉQUATION, 2004-2005 À 2009-2010
(en millions de dollars)

	Québec		Canada	
	Santé	Péréquation	Santé	Péréquation
2004-2005	471	2 872	2 000	5 212
2005-2006	814	3 009	3 471	5 461
2006-2007	1 533	3 143	6 570	5 703
2007-2008	2 093	3 282	9 018	5 957
2008-2009	2 796	3 431	12 116	6 226
2009-2010	3 532	3 585	15 390	6 505

Sources : Ministère des Finances du Québec; ministère des Finances du Canada; Conference Board du Canada.

Rappelons qu'en l'absence d'une correction adéquate des lacunes qui affligent le programme de péréquation, le Québec et les autres provinces bénéficiaires doivent maintenir un fardeau fiscal de 5 milliards de dollars plus élevé afin de financer les services publics offerts à leur population. Cette situation empêche les provinces moins nanties d'offrir un environnement aussi compétitif que celui des autres provinces, ce qui les prive de retombées économiques importantes et qui va à l'encontre de l'intérêt du Canada dans son ensemble.

Toutefois, le Québec tient à réitérer que la correction du déséquilibre fiscal important qui prévaut actuellement entre les provinces et le gouvernement fédéral ne doit pas ramener ce dernier en situation de déficit.

Comme le recommandait la Commission sur le déséquilibre fiscal dans son rapport de mars 2002[7] :

> « *La Commission est d'avis que le nouveau partage fiscal ne doit pas conduire le gouvernement fédéral à des déficits budgétaires. Cela est possible si le nouveau partage est effectué de façon graduelle et si l'on tient compte des surplus réels du gouvernement fédéral. Il importe en effet que les surplus à venir soient consacrés prioritairement à ce nouveau partage d'espace fiscal en faveur des provinces.* »

Dans ce même esprit constructif et pragmatique, le Québec est d'avis que la fédération canadienne doit se doter d'une stratégie qui permettra de corriger le déséquilibre fiscal. Dans ce contexte, le Québec souhaite :

— à court terme, des discussions franches, honnêtes et globales sur le renouvellement de la péréquation et le financement de la santé. Compte tenu de l'urgence d'agir, ces discussions devraient culminer lors de la rencontre des premiers ministres qui aura lieu l'été prochain et résulter en un engagement ferme du gouvernement fédéral à l'égard de ces priorités;

— à moyen terme, une revue en profondeur du fédéralisme fiscal au Canada qui permettra d'envisager un nouveau partage des ressources financières.

[7] Commission sur le déséquilibre fiscal, « Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada », mars 2002.

ANNEXE : FONCTIONNEMENT DE LA PÉRÉQUATION

Toutes les fédérations du monde occidental, à l'exception notable des États-Unis, se sont dotées d'un programme de péréquation. En effet, les diverses constituantes d'une fédération ont souvent des niveaux de richesse différents et, ainsi, des capacités très différentes de prélever des revenus et de s'acquitter des compétences que la Constitution leur a dévolues. La péréquation, en compensant totalement ou partiellement ces écarts, cherche à améliorer la capacité des entités fédérées d'offrir des niveaux de services publics comparables.

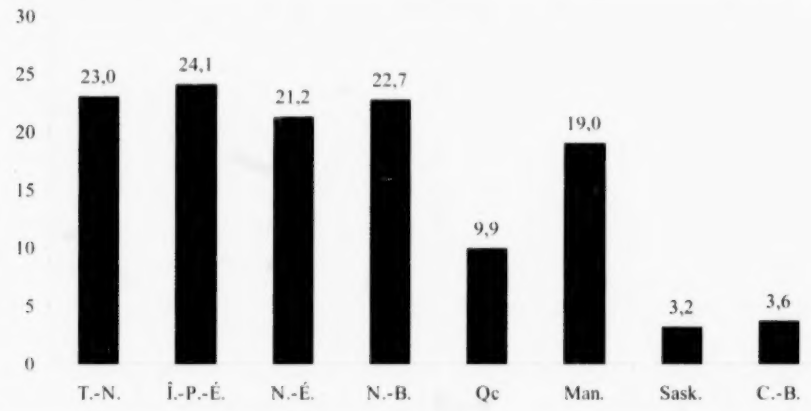
1. Le programme de péréquation canadien

Au Canada, le programme de péréquation a été mis en place en 1957. Le principe de ce programme a été enchâssé dans la Loi constitutionnelle de 1982, dont l'article 36(2) précise que :

> *« Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. »*

En 2002-2003, le gouvernement fédéral a versé à huit des dix provinces canadiennes des transferts au titre de la péréquation totalisant près de 10,3 milliards de dollars. Ces transferts ont un impact majeur sur la capacité de plusieurs provinces à financer leurs services publics. En effet, les paiements de péréquation représentent près du quart des revenus budgétaires des provinces de l'Atlantique et près de 10 % de ceux du Québec.

GRAPHIQUE A1
PÉRÉQUATION EN PROPORTION DES REVENUS BUDGÉTAIRES DES PROVINCES, 2002-2003
(en pourcentage)



Sources : Budgets des provinces; ministère des Finances du Canada.

2. Le calcul des droits de péréquation

Les droits de péréquation[8] aux provinces sont calculés selon une formule qui, dans ses grandes lignes, est inchangée depuis 1982. Le calcul des droits des provinces peut se résumer en trois étapes.

Étape 1 : mesurer la capacité fiscale par habitant de la province et la comparer à celle des provinces composant la norme

Afin d'établir les droits de péréquation, il faut d'abord estimer la capacité fiscale des provinces pour chacune des trente-trois sources de revenus assujetties au programme[9]. Comme la structure fiscale (définition de l'assiette taxable, structure des taux de taxation, etc.) peut varier d'une province à l'autre, la mesure de la capacité fiscale à la péréquation repose sur la notion d'un *régime fiscal représentatif (RFR)* des différentes pratiques de taxation des dix provinces. Un régime fiscal uniforme, qui reflète autant que possible les pratiques fiscales généralisées au sein des provinces, est ainsi utilisé afin d'estimer la capacité fiscale de chaque province.

[8] Les droits de péréquation correspondent aux sommes dues à une province pour une année donnée. Les paiements diffèrent généralement des droits puisqu'ils tiennent compte d'ajustements apportés aux droits des années antérieures.

[9] Voir tableau A1.

La capacité fiscale d'une province à la péréquation peut donc différer sensiblement de l'assiette fiscale telle que définie par ses lois fiscales. Par exemple, le programme de péréquation impute à l'Alberta une capacité fiscale aux taxes de vente même si cette province a choisi, pour l'essentiel, de ne pas utiliser ce champ de taxation.

Une fois la capacité fiscale établie pour chacune des sources de revenus assujetties de chaque province, celle-ci est comparée à la capacité fiscale des provinces constituant la norme. Cette comparaison permet d'établir, pour chacune des sources de revenus, si une province a un excédent (capacité fiscale supérieure à celle de la norme) ou une déficience (capacité fiscale inférieure à celle de la norme).

Les cinq provinces faisant partie de la norme sont le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Sont donc exclues la province possédant la capacité fiscale la plus élevée (l'Alberta) et les quatre provinces dont la capacité fiscale est la plus faible (les provinces de l'Atlantique).

Étape 2 : compenser les écarts de capacité fiscale par rapport à la norme

Une fois établi l'écart entre la capacité fiscale d'une province et la norme des cinq provinces pour chaque source de revenus, les droits de péréquation sont obtenus en multipliant cet écart par le taux moyen de taxation pour l'ensemble des provinces, puis par la population de la province. Les droits sont négatifs si une province est en excédent à une source donnée et ils sont positifs si cette province est en situation de déficience.

Le calcul de la péréquation pour une source de revenus peut donc se résumer par la formule suivante :

SCHÉMA A1
FORMULE DE CALCUL DES DROITS DE PÉRÉQUATION

$$\text{Droits de péréquation d'une province pour une source de revenus} = \left(\text{Assiette par habitant des provinces composant la norme} - \text{Assiette par habitant de la province} \right) \times \text{Taux d'imposition moyen des dix provinces} \times \text{Population de la province}$$

Les termes entre parenthèses correspondent à la déficience (excédent) de capacité fiscale de la province pour la source de revenus considérée.

Le schéma suivant illustre le calcul de la péréquation au Québec pour l'assiette des taxes sur le tabac en 2003-2004. La capacité fiscale de cette assiette est mesurée par le nombre de cigarettes consommées dans chaque province.

SCHÉMA A2
CALCUL DES DROITS DE PÉRÉQUATION DU QUÉBEC À L'ASSIETTE DES TAXES SUR LE TABAC, 2003-2004

Droits de péréquation du Québec	=	(Assiette par habitant de la norme	–	Assiette par habitant du Québec)	x	Taux d'imposition moyen des dix provinces	x	Population du Québec
– 190 M$	=	(1 207 cigarettes/ habitant	–	1 432 cigarettes/ habitant)	x	0,11 $/ cigarette	x	7 482 864 habitants

Source : Ministère des Finances du Canada.

Ainsi, en 2003-2004, le Québec présentait un excédent à l'assiette des taxes sur le tabac (225 cigarettes par habitant). Compte tenu du taux moyen de taxation des dix provinces de 0,11 dollar par cigarette et de la population québécoise de 7,5 millions d'habitants, le Québec a perdu 190 millions de dollars de droits à cette source.

Étape 3 : agréger les droits de péréquation des trente-trois assiettes pour chaque province

La somme des droits de péréquation aux trente-trois sources de revenus assujetties constitue les droits pour une province. Si cette somme est inférieure à zéro, la province ne reçoit aucun paiement. De même, elle n'a rien à débourser, car la péréquation est financée à même les revenus fédéraux et non par l'entremise d'une contribution directe des provinces mieux nanties.

Le tableau suivant présente les droits de péréquation pour le Québec, l'Ontario et l'ensemble des huit provinces bénéficiaires au Canada pour l'année 2003-2004. Les droits de péréquation au Québec sont estimés à 3,8 milliards de dollars. Il faut noter que le Québec présente une capacité fiscale supérieure à la norme à certaines assiettes (impôts sur le revenu des sociétés, taxes sur le tabac et revenus provenant des jeux de hasard).

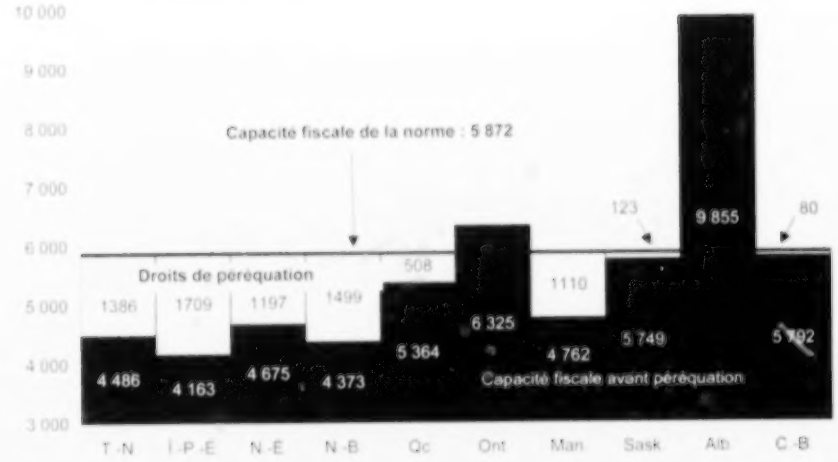
TABLEAU A1
DROITS DE PÉRÉQUATION POUR LE QUÉBEC, L'ONTARIO ET LES PROVINCES BÉNÉFICIAIRES, 2003-2004
(en millions de dollars)

Sources de revenus		Québec	Ontario	Provinces bénéficiaires
1	Impôts sur le revenu des particuliers	1 744	- 3 144	4 238
2	Impôts sur le revenu des sociétés	- 301	- 584	1 016
3	Impôts sur le capital	118	- 237	333
4	Taxes générales de vente	433	- 455	676
5	Taxes sur le tabac	- 190	30	-22
6-7	Taxes sur l'essence et le carburant diesel	207	- 111	69
8-9	Permis et droits d'immatriculation	30	- 18	24
10	Revenus des boissons alcoolisées	32	- 13	31
14 à 22	Ressources pétrolières et gazières	613	986	- 794
13-23-24	Autres ressources naturelles	- 59	699	- 599
26	Impôts sur la feuille de paie	202	- 438	590
27	Impôts fonciers provinciaux et locaux	754	- 1 628	2 502
28-29	Jeux de hasard	- 13	- 66	80
11-12-25-30-31-32-33	Autres sources [1]	233	- 567	601
	Total	3 802	- 5 545	8 779

1 Incluant des paiements pour Terre-Neuve-et-Labrador de 33 millions de dollars en vertu de la disposition plancher prévue au programme.
Note : Les montants étant arrondis, leur somme peut ne pas correspondre.
Source : Ministère des Finances du Canada.

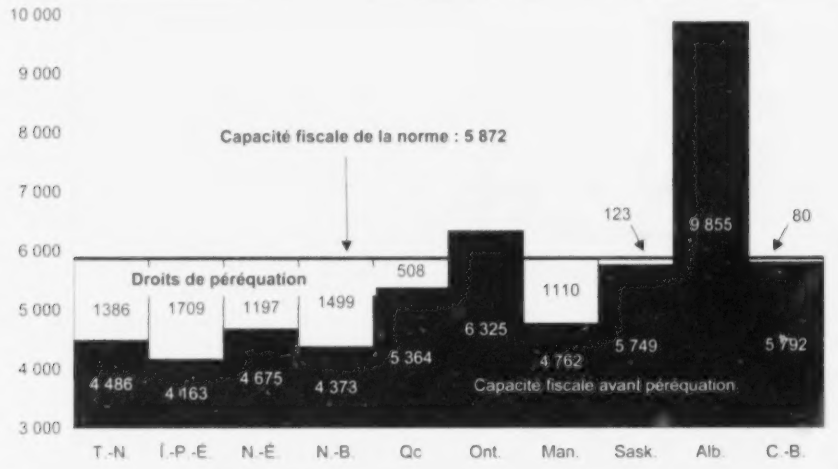
Globalement, grâce à la péréquation, la capacité fiscale des provinces bénéficiaires est rehaussée au niveau de celle des cinq provinces composant la norme, c'est-à-dire à 5 872 dollars par habitant en 2003-2004, tel que l'indique le graphique A2. Pour cette même année, seules l'Ontario et l'Alberta avaient une capacité fiscale supérieure à la norme. Toutefois, il est important de noter que même après péréquation, la capacité fiscale par habitant du Québec est toujours de 5 % inférieure à celle de la moyenne des provinces canadiennes et de 40 % inférieure à celle de l'Alberta.

GRAPHIQUE A2
CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2003-2004
(en dollars par habitant)



Note : N'inclut pas les versements reliés au mécanisme de plancher pour Terre-Neuve-et-Labrador.
Source : Ministère des Finances du Canada.

GRAPHIQUE A2
CAPACITÉ FISCALE DES PROVINCES AVANT ET APRÈS PÉRÉQUATION, 2003-2004
(en dollars par habitant)



Note : N'inclut pas les versements reliés au mécanisme de plancher pour Terre-Neuve-et-Labrador.
Source : Ministère des Finances du Canada.

Finances
Québec